

# KIERUNEK POLSKA

REKOMENDACJE DLA POLSKIEJ  
POLITYKI MIGRACYJNEJ

UŁATWIENIA W ZATRUDNIANIU  
CUDZOZIEMCÓW SPOZA UE



Autorzy: Olena Babakova, Tetiana Gomon, Ksenia Naranovich, Piotr Oliński

Koordynator projektu: Marcin Zieliński  
Nadzór ze strony PUIG: Andrzej Drozd  
Redakcja: Gabriel Hawryluk, Patryk Wachowiec, Marcin Zieliński  
Korekta: Paweł Kot  
Projekt okładki: Emil Idzikowski

**RISEING TIDE**<sup>®</sup>  
Foundation

*Publikacja powstała w ramach projektu realizowanego z grantu od Rising Tide Foundation*



POLSKO-UKRAIŃSKA  
IZBA GOSPODARCZA

*Publikacja powstała we współpracy z Polsko-Ukraińską Izbą Gospodarczą*

**FOR** FORUM  
OBYWATELSKIEGO  
ROZWOJU  
[www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR  
ul. Ignacego Krasickiego 9A  
02-628 Warszawa  
[www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)

ISBN 978-83-63408-04-6

lipiec 2024

Łamanie: PanDawer  
[pandawer@pandawer.pl](mailto:pandawer@pandawer.pl)

# Spis treści

Wstęp .....	5
1. Obowiązujące rozwiązania prawne dotyczące zatrudniania cudzoziemców w Polsce .....	7
1.1 Unia Europejska, Europejski Obszar Gospodarczy i Szwajcaria .....	8
1.2. Obywatele Ukrainy przed i po 24 lutego 2022 roku .....	8
1.3. Armenia, Białoruś, Gruzja, Mołdawia .....	9
1.4. Cudzoziemcy z pozostałych krajów .....	10
2. Kontekst instytucjonalny i nieprzejrzystość przepisów .....	13
2.1. Nieprzejrzyste przepisy .....	13
2.2. Kontekst instytucjonalny – kto odpowiada za migrację w Polsce? .....	15
3. Bariery w zatrudnianiu cudzoziemców spoza UE .....	17
3.1. Ustawodawstwo .....	18
3.1.1. Biurokratyzacja procedur .....	19
3.1.2. Utrudniony dostęp do zawodów regulowanych, w tym zawodów medycznych .....	22
3.1.3. Utrudniony dostęp albo brak dostępu do usług publicznych w zakresie rynku pracy .....	24
3.1.4. Legalizacja pobytu na podstawie pracy .....	24
3.1.5. Długa droga do naturalizacji .....	25
3.1.6. Inne bariery .....	27
3.2. Praktyka administracji publicznej .....	28
3.2.1. Nieodpowiedniość rzeczywistych terminów do ustawowych .....	29
3.2.2. Utrudniony kontakt z urzędami odpowiedzialnymi za kwestie legalizacji pobytu cudzoziemców .....	31
3.2.3. Wadliwe wezwania do uzupełnienia dokumentacji w ramach postępowań .....	32
4. Rekomendacje .....	33



„Migracja jest pozytywnym zjawiskiem globalnym. Pobudza wzrost gospodarczy, zmniejsza nierówności, łączy różne społeczeństwa i pomaga nam zapanować nad demograficznymi fluktuacjami liczby ludności” – te słowa Sekretarza Generalnego ONZ António Guterresa nadal są aktualne i znajdują odzwierciedlenie w długofalowej strategii ONZ: Agendzie 2030 na rzecz Zrównoważonego Rozwoju, wprowadzanej również w Polsce<sup>1</sup>.

W odróżnieniu od krajów zachodnich, które mają za sobą ponad pięćdziesięcioletnie doświadczenie w zarządzaniu migracją, zarówno uchodźczą, jak i zarobkową, Polska stosunkowo niedawno przekształciła się z kraju emigracyjnego w kraj przyjmujący migrantów. Stworzenie spójnej polityki migracyjnej, w tym jednolitych regulacji prawnych w tym zakresie pozostaje dla naszego kraju wyzwaniem.

W ostatnich dekadach doświadczaliśmy głównie migracji krótkoterminowej z krajów bliskich nam kulturowo, przede wszystkim z Ukrainy, Białorusi i innych krajów Partnerstwa Wschodniego. Dzięki stosunkowo liberalnemu systemowi zatrudnienia obywateli tych krajów i chłonności polskiego rynku pracy, migracja ta uzupełniała krajowy popyt na pracę i pozwoliła częściowo powstrzymać negatywne skutki kryzysu demograficznego.

Sytuację tę diametralnie zmieniła inwazja Rosji na Ukrainę, kiedy z jednej strony zetknęliśmy się z migracją uchodźczą, głównie kobiet z dziećmi, a z drugiej pracodawcy odczuli masowy odpływ zatrudnianych dotychczas mężczyzn z Ukrainy. Wyzwaniem stało się dostosowanie rynku pracy do możliwości aktywnych zawodowo Ukrainek, a także dywersyfikacja kierunków poszukiwania pracowników, w tym z krajów bardziej odległych od Polski.

Warto odnotować, że od stycznia 2023 roku liczba obywateli Ukrainy mających status ochrony czasowej jest wyższa w Niemczech niż w Polsce (odpowiednio 1,29 mln i 0,96 mln na koniec lutego 2024 roku<sup>2</sup>). Jest to ważne w kontekście konkurencji o dostęp do pracowników (w tym wykwalifikowanych) między krajami UE, ponieważ zjawisko starzenia się społeczeństw dotyczy nie tylko Polski, ale też innych państw członkowskich.

1 *Agenda 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju – implementacja w Polsce*, [http://www.un.org/pl/files/170/Agenda2030PL\\_pl-5.pdf](http://www.un.org/pl/files/170/Agenda2030PL_pl-5.pdf).

2 Eurostat, *Temporary protection for persons fleeing Ukraine – monthly statistics*, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Temporary\\_protection\\_for\\_persons\\_fleeing\\_Ukraine\\_-\\_monthly\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Temporary_protection_for_persons_fleeing_Ukraine_-_monthly_statistics).

Polsce nie służy brak spójnej polityki migracyjnej, która byłaby oparta na długoterminowej perspektywie zapewniającej obustronną integrację społeczności migracyjnej i przyjmującej. Nie służy jej również brak jednego organu zarządzającego migracją (najlepiej pod skrzydłami działu administracji rządowej zajmującego się kwestiami pracy, a nie resortu odpowiedzialnego za bezpieczeństwo państwa), co od lat postulują rozmaite organizacje. W międzynarodowym rankingu polityk integracyjnych MIPEX Polska obecnie ma 40 punktów na 100 (czyli status „równość tylko na papierze”)<sup>3</sup>. Typowe zaniedbania w polityce integracyjnej, które wymienia MIPEX, to ograniczona mobilność na rynku pracy, ograniczony dostęp do edukacji i opieki zdrowotnej oraz brak kanałów partycypacji politycznej.

W opracowaniu dokonaliśmy analizy obowiązujących rozwiązań prawnych dotyczących zatrudniania cudzoziemców w Polsce, zidentyfikowaliśmy główne bariery utrudniające udział cudzoziemców w polskim rynku pracy oraz przedstawiliśmy rekomendacje liberalizacji dostępu do zatrudnienia, zgodnie z ideami wolności gospodarczej. Raport powstał we współpracy ze środowiskiem biznesowym, organizacjami pozarządowymi i ośrodkami akademickimi.

Raport przygotowano na przełomie 2023 i 2024 roku. Od końca grudnia 2023 roku wiceministrem zajmującym się kwestiami migracji jest prof. Maciej Duszczyk, który obecnie prowadzi szeroko zakrojone konsultacje na temat kształtu polityki migracyjnej. Niniejszy raport jest w naszym zamierzeniu kolejną cegiełką do tej dyskusji.

---

3 Migrant Integration Policy Index, *Poland, 2019*, <https://www.mipex.eu/poland>.

# 1. Obowiązujące rozwiązania prawne dotyczące zatrudniania cudzoziemców w Polsce

Piotr Oliński

W rozdziale krótko analizujemy przepisy dotyczące zatrudniania cudzoziemców w Polsce. Ze względu na zróżnicowanie obecne w polskim ustawodawstwie konieczne jest wyszczególnienie czterech podstawowych grup: 1) Unia Europejska (UE), Europejski Obszar Gospodarczy (EOG) i Szwajcaria; 2) Ukraina; 3) Armenia, Białoruś, Gruzja, Mołdawia; 4) pozostałe kraje.

Zgodnie z najszerszą definicją ustawową zawartą w art. 3 ust. 2 ustawy z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach<sup>4</sup>, cudzoziemcem jest każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego. Ustawa z 15 czerwca 2012 r. o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej za cudzoziemców uznaje osoby niebędące: 1) obywatelem państwa członkowskiego UE, obywatelem państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o EOG, 2) obywatelem Konfederacji Szwajcarskiej, 3) członkiem rodziny cudzoziemców, o których mowa powyżej, który do nich dołącza lub z nimi przebywa<sup>5</sup>. Mająca podstawowe znaczenie dla zatrudniania cudzoziemców ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy odwołuje się do szerokiej definicji zawartej w ustawie o cudzoziemcach.

Legalne wykonywanie pracy przez cudzoziemca wymaga posiadania przez niego tytułu pobytu oraz zalegalizowanej możliwości wykonywania pracy. To drugie może przybrać postać zezwolenia na pracę, oświadczenia o powierzeniu pracy cudzoziemcowi lub podleganiu jednemu z wyłączeń przewidzianych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>6</sup>. Wyjątki od obowiązku uzyskania zezwolenia funkcjonują również na poziomie rozporządzeń – katalog wyłączeń zawiera rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

4 Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach.

5 Ustawa z dnia 15 czerwca 2012 r. o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

6 P. Majka, M. Rydzewska, I. A. Wieleba, *Zatrudnianie cudzoziemców. Aspekty prawne, pracownicze i podatkowe*, rozdz. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.

jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę<sup>7</sup> (obejmuje np. wizy z adnotacją „Poland.Business Harbour”).

## 1.1. Unia Europejska, Europejski Obszar Gospodarczy i Szwajcaria

Zgodnie z art. 45 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, państwa członkowskie zapewniają swobodę przepływu osób na zasadach niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową pracowników. Beneficjentami swobody są obywatele UE, którzy uzyskali zezwolenie na pobyt w danym kraju i podjęcie w nim pracy zgodnie z jego ustawodawstwem<sup>8</sup>.

Zgodnie z polskim ustawodawstwem obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej, obywatele państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego, nienależących do Unii Europejskiej oraz państwa niebędącego stroną umowy o EOG, który może korzystać ze swobody przepływu osób na podstawie umowy zawartej przez to państwo ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi (np. Szwajcaria) są uprawnieni do wykonywania pracy na terytorium RP bez zezwolenia<sup>9</sup>. Jedyńm obowiązkiem, jakiego musi dochować obywatel ww. państw, jest posiadanie ważnego dokumentu podróży lub innego dokumentu potwierdzającego obywatelstwo<sup>10</sup> przez pierwsze trzy miesiące pobytu, a w przypadku przekroczenia trzech miesięcy pobytu – jego zarejestrowanie<sup>11</sup>.

## 1.2. Obywatele Ukrainy przed i po 24 lutego 2022 roku

Kształt przepisów dotyczących zatrudniania obywateli Ukrainy ulegał w ostatnich latach zasadniczym uproszczeniom, w szczególności z uwagi na pandemię COVID-19 (w związku z którą przedłużono np. okres obowiązywania tytułów pobytowych cudzoziemców) oraz wybuch kolejnego etapu wojny rosyjsko-ukraińskiej w 2022 roku.

---

7 Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę.

8 A. Szmigielski, *Wzajemne uznawanie kwalifikacji*, w: A. Zawidzka-Łojek, A. Łazowski (red.), *Podręcznik prawa Unii Europejskiej. Instytucje i porządek prawny. Prawo materialne*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2018, s. 309.

9 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, art. 87 ust. 1 pkt. 7–8.

10 Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin, art. 15.

11 Ibidem, art. 20.



W 2006 roku ułatwiono zatrudnianie cudzoziemców z Ukrainy – obywatele tego państwa można zatrudniać na podstawie oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi przedłożonego właściwemu powiatowemu urzędowi pracy<sup>12</sup>. Zmiany z 2017 roku ułatwiły również powierzenie cudzoziemcom z Ukrainy pracy sezonowej – z pominięciem wymogów dotyczących wysokości wynagrodzenia oraz bez konieczności składania staroście oświadczenia o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy.

W 2020 roku specustawa covidowa<sup>13</sup> wprowadziła dla Ukraińców oraz innych cudzoziemców przedłużenie wszystkich tytułów pobytowych do końca stanu epidemii bądź zagrożenia epidemicznego o 30 dni, w tym pobytu na podstawie wiz Schengen i ruchu bezwizowego. Przedłużeniu uległy także wszystkie oświadczenia i zezwolenia na pracę. Pozwoliło to setkom tysięcy migrantów, którzy przebywali w Polsce w dniu 14 marca 2020 roku (wtedy ogłoszono stan epidemii) na kontynuację pobytu i pracy w Polsce nawet do końca lipca 2023 roku.

Przepisy dotyczące obywateli Ukrainy uległy dalszemu uproszczeniu wraz ze specustawą o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa<sup>14</sup>. Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy od jej wejścia w życie za uprawnionych do wykonywania pracy uznaje się obywateli Ukrainy: 1) przebywających na terenie RP w związku z wojną<sup>15</sup>, albo 2) posiadających legalny tytuł do przebywania na terenie RP. Pracodawca jest wówczas jedynie zobowiązany do powiadomienia w ciągu 14 dni właściwego powiatowego urzędu pracy o zatrudnieniu cudzoziemca oraz przestrzeganiu zadeklarowanego w powiadomieniu wymiaru pracy i przepisów o minimalnej stawce godzinowej.

### 1.3. Armenia, Białoruś, Gruzja, Mołdawia

Od 2007 roku obywatele Armenii, Białorusi, Gruzji oraz Mołdawii, podobnie jak obywatele Ukrainy, mogą podjąć pracę w Polsce na podstawie oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, bez konieczności uzyskania pozwolenia na pracę. Co prawda, w takiej formie mogli pracować

12 Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie państw, do których obywatele stosuje się niektóre przepisy dotyczące zezwolenia na pracę sezonową oraz przepisy dotyczące oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi.

13 Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, m.in. art. 15z<sup>5</sup>, art. 15z<sup>7</sup>, art. 15zzq.

14 Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

15 Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy uznaje się pobyt obywatela Ukrainy, który przybył legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie od dnia 24 lutego 2022 roku do dnia określonego w przepisach wydanych na podstawie ust. 4 i deklaruje zamiar pozostania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, za legalny do dnia 30 września 2025 roku.

przez 6 miesięcy w ciągu roku. Dopiero w 2022 roku okres obowiązywania oświadczeń został wydłużony do 24 miesięcy.

Ponadto w 2017 roku zliberalizowano procedurę wydawania zezwoleń na pracę oraz zezwoleń na pracę sezonową dla obywateli ww. państw. Zgodnie z przepisami rozporządzenia<sup>16</sup> zezwolenie na pracę sezonową wydaje się z pominięciem warunku ustalenia wynagrodzenia dla pracownika z zagranicy na poziomie nie niższym niż wynagrodzenie innych pracowników wykonujących w tym samym wymiarze czasu pracę porównywalnego rodzaju lub na porównywalnym stanowisku. Rozporządzenie wyłącza również konieczność składania staroście oświadczenia o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy.

W przypadku gdy cudzoziemiec posiada jeden z kilku tytułów prawnych wymienionych w art. 87 ust. 1 pkt. 12 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, pracodawca nie ma również obowiązku uzyskiwania zezwolenia na pracę – wystarczy oświadczenie o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca złożone do właściwego powiatowego urzędu pracy.

#### 1.4. Cudzoziemcy z pozostałych krajów

W przypadku zatrudniania cudzoziemców spoza krajów UE, EOG i Szwajcarii, a także spoza pięciu krajów wymienionych w rozporządzeniu z 2017 roku oraz Ukrainy, co do zasady podstawowym obowiązkiem pracodawcy jest: 1) upewnienie się, że cudzoziemiec posiada ważny tytuł pobytowy na terenie RP, 2) uzyskanie zezwolenia na pracę cudzoziemca.

Pracodawca musi spełnić również dalsze warunki, by uzyskać zezwolenie na pracę cudzoziemca. Zezwolenie może zostać wydane jedynie wtedy, gdy: 1) wysokość wynagrodzenia nie jest niższa niż wynagrodzenie innych pracowników wykonujących podobne czynności, 2) jego wysokość nie jest niższa niż płaca minimalna, 3) ubiegający się o zezwolenie dołączy do wniosku informację starosty<sup>17</sup> o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych na lokalnym rynku pracy (za wyjątkiem zawodów ujętych w wykazie danego wojewody jako niewymagających oświadczenia)<sup>18</sup>.

Cudzoziemcy z pozostałych krajów mają możliwość skorzystania z wyjątków od ogólnych zasad – tak np. bez zezwolenia mogli (do stycznia 2024) wykonywać pracę cudzoziemcy w ramach programu „Poland.Business

<sup>16</sup> Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie państw, do których obywateli stosuje się niektóre przepisy.

<sup>17</sup> Test lokalnego rynku pracy, wykonywany na wniosek pracodawcy przez powiatowy urząd pracy, który ma potwierdzić, że wakat nie może być obsadzony przez polskich obywateli zarejestrowanych w PUP. Na temat szczegółów, jak złożyć podanie, zob. *Informacja starosty o lokalnym rynku pracy*, <https://www.biznes.gov.pl/pl/opisy-procedur/-/proc/1612>.

<sup>18</sup> Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, art. 88c.

Harbour”<sup>19</sup>, którego podstawą normatywną jest przepis rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę.

Podobnie, w listopadzie 2020 roku w związku z sytuacją epidemiczną umożliwiono na określony czas uzyskanie decyzji o warunkowym dostępie do wykonywania zawodu lekarza i lekarza dentystry, a następnie (od 1 stycznia 2021 roku) również na wykonywanie zawodu pielęgniarki i położnej w przypadku osób, które kwalifikacje uzyskały poza terytorium Unii Europejskiej<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> *Poland.Business Harbour*, <https://www.gov.pl/web/poland-businessharbour>.

<sup>20</sup> Zob. P. Oliński, *Ułatwienie dostępu do zawodów regulowanych – skuteczna pomoc dla obywateli Ukrainy i polskiej gospodarki*, Komunikat 10/2022, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 10 marca 2022, [https://for.org.pl/pliki/artykuly/8085\\_komunikatfor102022ulawienie-dostepu-do-zawodow-regulowanych-skuteczna-pomoc-dla-obywateli-ukrainy-i-polskiej-gospodarki.pdf](https://for.org.pl/pliki/artykuly/8085_komunikatfor102022ulawienie-dostepu-do-zawodow-regulowanych-skuteczna-pomoc-dla-obywateli-ukrainy-i-polskiej-gospodarki.pdf).



## 2. Kontekst instytucjonalny i nieprzejrzystość przepisów

Piotr Oliński

### 2.1. Nieprzejrzyste przepisy

Przepisy dotyczące zatrudniania cudzoziemców składają się na niejednorodny i skomplikowany obraz – podstawowe normy w zakresie prawa migracyjnego znaleźć można w różnych aktach prawnych, w tym w rozporządzeniach. Podstawowe znaczenie dla polskiego prawa migracyjnego mają dwie ustawy: o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o cudzoziemcach<sup>21</sup>.

Przepisy w zakresie zatrudniania cudzoziemców cechują się często specyficznym stylem zredagowania i ujęciem wzajemnych odwołań między aktami prawnymi, co utrudnia odkodowanie zawartej w nich normy, w szczególności osobom nieposiadającym dostępu do systemów informacji prawnej, pozwalających na szybkie przełączanie między konkretnymi jednostkami redakcyjnymi tekstu prawnego.

13

#### Art. 87 ust. 2 pkt. 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy:

Z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę jest zwolniony cudzoziemiec:

posiadający w Rzeczypospolitej Polskiej zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznościami, o których mowa w art. 144, art. 151 ust. 1, art. 151b ust. 1, art. 158 ust. 2 pkt 1 lub 2, art. 161 ust. 2, art. 176 lub art. 186 ust. 1 pkt 3, 4, lub 7–9 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, lub posiadający wizę krajową w celu prowadzenia badań naukowych lub prac rozwojowych lub przebywający na tym terytorium na podstawie art. 21 ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin oraz niektórych innych ustaw

<sup>21</sup> Znaczące modyfikacje zasad zatrudniania cudzoziemców zawiera również rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę.

Czasem jednak problem stanowi nie sama nieczytelność, lecz brak regulacji. Tak np. prezentuje się jedyna podstawa prawna zatrudniania pracowników w ramach programu „Poland. Business Harbour” (obecnie zawieszono<sup>22</sup>):

Powierzenie cudzoziemcowi wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę jest dopuszczalne w przypadku cudzoziemców:

[...]

22) posiadających ważną wizę z adnotacją „Poland. Business Harbour”

Na stronie internetowej programu mogliśmy z kolei znaleźć informację, iż program obejmuje obywateli Białorusi, Rosji, Ukrainy, Mołdawii, Gruzji, Armenii i Azerbejdżanu<sup>23</sup>. Ograniczenie jednak do wyżej wymienionych państw nie znajduje żadnego uzasadnienia w istniejących przepisach (czy raczej przepisie), z których wynika, iż programem może zostać objęty każdy cudzoziemiec. Praktyka działania programu wskazuje, że faktyczne przyznawanie wiz ogranicza się do krajów będących przedmiotem aktualnej decyzji administracji publicznej<sup>24</sup>. O ile samo założenie programu polegające na ułatwieniach w ściąganiu specjalistów należy ocenić pozytywnie, o tyle lakoniczność podstaw prawnych jego funkcjonowania prowadzi do tak dalekiego zakresu dyskrecjonalności administracji publicznej, że trudno uznać obecny stan za odpowiadający wymogom pewności i przewidywalności prawa. Rozważenia wymaga chociażby ograniczenie programu w czasie jego obowiązywania jedynie do informatyków i firm z branży IT, gdy istnieje wiele branż, które nawet bardziej potrzebują specjalistów zza granicy (np. branże, w których występują zawody deficytowe).

Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej<sup>25</sup> przepisy ustaw należy redagować w sposób zwięzły, syntetyczny oraz dokładny i zrozumiały. Zrozumiałość (komunikatywność) prawa należy interpretować jako możliwość zrozumienia tekstu prawnego przez jej adresata<sup>26</sup>. Komunikatywność nie jest oczywiście jedyną wartością, jaką powinien kierować się prawodawca i nie zawsze da się ją całkowicie osiągnąć, co do zasady jednak powinno się

22 Po tzw. aferze wizowej w Ministerstwie Spraw Zagranicznych program „Poland. Business Harbour” został zawieszony. Zob. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Komunikat ws. zawieszenia udziału Ministerstwa Spraw Zagranicznych w Programie Poland.Business Harbour*, 26 stycznia 2024, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/komunikat-ws-zawieszenie-udzialu-ministerstwa-spraw-zagranicznych-w-programie-poland-business-harbour>.

23 *Specjalista IT*, <https://www.gov.pl/web/poland-businessharbour/specjalista-it>.

24 Zob. Polska Agencja Inwestycji i Handlu, *Poland Business Harbour – cieszący się popularnością rządowy program zostaje rozszerzony!*, 14 lipca 2021, [https://www.paih.gov.pl/news/20210714-poland\\_business\\_harbour/](https://www.paih.gov.pl/news/20210714-poland_business_harbour/).

25 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

26 G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, Załącznik, § 6.

do niej dążyć w imię ułatwienia stosowania się do przepisów prawa przez jego odbiorcę. Zasady techniki prawodawczej nakładają na prawodawcę również wymóg koncentracji prawotwórstwa – tj. objęcia zakresem jednej ustawy tej samej materii<sup>27</sup>.

Przepisy dotyczące zatrudniania cudzoziemców w dużej mierze nie odpowiadają tym standardom – ujęte są w wielu aktach prawnych zawierających wzajemne odesłania, a ich jednostki redakcyjne dalece odbiegają od zasady komunikatywności. Biorąc pod uwagę zasady techniki prawodawczej, a także objętość i znaczenie przepisów migracyjnych, godną rozważenia propozycją wydaje się być ich ujęcie w jednej ustawie Prawo migracyjne, napisanej w przejrzysty i komunikatywny sposób.

## 2.2. Kontekst instytucjonalny – kto odpowiada za migrację w Polsce?

Obecnie sprawy cudzoziemców, obywatelstwa oraz koordynacji działań związanych z polityką migracyjną państwa wchodzi, w ramach administracji rządowej, w skład działu „sprawy wewnętrzne”, który podlega Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji. Resort ten cechuje ograniczone podejście do migracji skupione na ochronie granic i porządku publicznego. W grudniu 2023 roku po raz pierwszy w resorcie pojawił się wiceminister odpowiedzialny za politykę migracyjną – prof. Maciej Duszczyk, obejmując stanowisko, zapowiedział reformę polityki migracyjnej, którą mają poprzedzać szeroko zakrojone konsultacje z udziałem interesariuszy<sup>28</sup>. Szef Urzędu ds. Cudzoziemców, który gromadzi statystyki i zajmuje się sprawami uchodźców, podlega ministrowi właściwemu ds. wewnętrznych oraz premierowi. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej odpowiada za nadzór nad procedurą oświadczeniową.

W tej chwili nie ma jednego organu zarządzającego migracją (dobrze byłoby, gdyby docelowo obszar ten znalazł się pod skrzydłami administracji rządowej zajmującej się kwestiami pracy, a nie resortu odpowiedzialnego za politykę bezpieczeństwa państwa), co od lat postulują rozmaite organizacje<sup>29</sup>. Od strony prawnej najlepszym sposobem dla osiągnięcia tego celu wydaje się przeniesienie spraw związanych z migracją do działu „praca” w ramach

<sup>27</sup> Ibidem, Załącznik, § 2.

<sup>28</sup> Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Harmonogram prac nad stworzeniem kompleksowej, odpowiedzialnej i bezpiecznej strategii migracyjnej Polski na lata 2025–2030*, 1 lutego 2024, <https://www.gov.pl/web/mswia/harmonogram-prac-nad-stworzeniem-kompleksowej-odpowiedzialnej-i-bezpiecznej-strategii-migracyjnej-polski-na-lata-2025-2030>.

<sup>29</sup> Zob. np. R. Trzeciakowski, K. Wasowska, *Potrzebujemy imigrantów. Jak zatrzymać ukraińskich pracowników w Polsce?*, Analiza 7/2018, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 17 lipca 2018, <https://for.org.pl/pl/a/6100,analiza-7/2018-potrzebujemy-imigrantow-jak-zatrzymac-ukrainskich-pracownikow-w-polsce>.

ustawy o działach administracji rządowej<sup>30</sup> lub utworzenie osobnego działu administracji rządowej dotyczącego migracji, w ramach którego weszłyby sprawy cudzoziemców, obywatelstwa i polityki migracyjnej państwa.

Należy również zwrócić uwagę, iż Polska miała oficjalną koncepcję polityki migracyjnej tylko raz w swojej najnowszej historii, w latach 2013–2015. Nowa koncepcja polityki migracyjnej jak dotąd (stan na połowę 2024 roku) nie została zatwierdzona.

---

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. 2022 poz. 2512).



### 3. Bariery w zatrudnianiu cudzoziemców spoza UE

Olena Babakova, Ksenia Naranovich

Niniejszy rozdział został poświęcony istniejącym prawnym i administracyjnym barierom w kwestii zatrudnienia obywateli państw trzecich w Polsce. Wymienione niżej zakazy, ograniczenia i procedury stoją na przeszkodzie integracji migrantów na polskim rynku pracy, pośrednio rzutując także na ich integrację instytucjonalną<sup>31</sup>, społeczną, kulturową i emocjonalną, co w dłuższej perspektywie może mieć negatywne skutki dla spójności społecznej w kraju.

Polska jest liderem wśród państw UE pod względem odsetka migrantów aktywnych na krajowym rynku pracy. W 2022 roku w UE w grupie wiekowej 25–64 lata pracowało 75,4% unijnych obywateli, w przypadku obywateli państw trzecich ten wskaźnik wyniósł tylko 61,9%, natomiast w Polsce odsetek zatrudnionych cudzoziemców przekraczał wskaźnik dla rdzennej populacji i oscylował w okolicy 80%.

Źródłem tego sukcesu można się doszukiwać w:

- procedurze uproszczonej, dającej możliwość zatrudnienia obywateli Ukrainy, Białorusi, Gruzji, Armenii i Mołdawii (do 2022 roku też obywateli Rosji) na podstawie oświadczenia o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi, rejestrowanego w powiatowym urzędzie pracy na okres do 24 miesięcy (do 2021 roku było 6 miesięcy w skali roku),
- możliwości legalnej pracy na podstawie rocznych wiz humanitarnych (D21), wydawanych przez władze RP m.in. obywatelom Białorusi i Rosji,
- możliwości legalnej pracy i prowadzenia działalności gospodarczej przez posiadaczy wiz wydanych w ramach programu „Poland. Business Harbour”,

31 Integracja instytucjonalna albo prawno-instytucjonalna – nabycie przez migrantów podstawowych praw oraz uzyskanie dostępu do cenionych pozycji społecznych dla nich samych oraz ich dzieci. Wskaźnikami integracji mogą tu być: status pobytowy, uprawnienie do korzystania ze świadczeń w ramach systemu wychowania i edukacji, ZUS i NFZ, udział migrantów w systemie politycznym kraju przyjmującego, J. Plewko, *Warunki integracji imigrantów ze społeczeństwem przyjmującym w wybranych krajach Unii Europejskiej*, „Roczniki nauk społecznych”, t. 2(38), 2010, s. 159.

- tym, że o zezwolenie na zamieszkanie z tytułu pracy mogą ubiegać się prawie wszyscy migranci, z wyjątkiem osób przebywających w kraju na podstawie wizej turystycznej oraz wizej wydanej w celu korzystania z ochrony czasowej<sup>32</sup>,
- ustawie covidowej, która dała możliwość legalnego pobytu i przekroczenia granicy dla legalnie przebywających w Polsce w dniu 14 marca 2020 roku cudzoziemców posiadających tytuły pobytowe wydane przez władze RP lub inne państwa Schengen oraz wydłużyła termin ważności ww. tytułów pobytowych do 30 dni od końca stanu epidemii, czyli do 31 lipca 2023 roku,
- tym, że w odróżnieniu od niektórych państw UE, Polska nie wymaga od migrantów udokumentowania zarobków na poziomie średniego wynagrodzenia dla wybranej jednostki administracyjnej, co sprzyja rozwojowi polskich metropolii.

Nie budzi wątpliwości, że ramy prawne w Polsce w zakresie dotyczącym legalizacji pobytu i pracy Ukraińców są jednymi z najbardziej liberalnych w Europie. Taka sytuacja istniała już przed wojną pełnoskalową (np. możliwość szybkiej rejestracji zatrudnienia na podstawie oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi), a obecnie obywatele Ukrainy mogą faktycznie bez żadnych przeszkód legalnie przebywać i pracować w Polsce. **Jednak uzyskiwanie jakichkolwiek decyzji lub dokumentów związanych z legalizacją pobytu i pracy cudzoziemców od urzędów wojewódzkich jest utrudnione i w niektórych miastach zabiera sporo czasu. Wynika to z niedostosowania liczby urzędników do liczby cudzoziemców, w tym obywateli Ukrainy, w Polsce.**

Kancelaria prawna Sołtysiński Kawecki & Szlęzak

### 3.1. Ustawodawstwo

Mimo że polskie prawo w porównaniu do regulacji państw Europy Zachodniej i Północnej stawia przed pracownikiem-cudzoziemcem niższe wymagania, niektóre normy i procedury w obecnej chwili warto zmodyfikować, a niektóre można wręcz wyeliminować bez negatywnych konsekwencji dla polskiego rynku pracy, poziomu zatrudnienia obywateli RP, wzrostu wynagrodzeń i gwarancji bezpieczeństwa socjalnego. Szeroki zakres regulacji prawnych, mający na celu zarządzanie migracjami, powstał bez uwzględnienia realnej skali migracji do Polski, nakładów pracy ze strony administracji oraz braku wystarczającej koordynacji wysiłków pomiędzy aktorami publicznymi.

<sup>32</sup> Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, art. 7 ust. 1 pkt 12.

### 3.1.1. Biurokratyzacja procedur

**A. Fundamentalną barierą związaną z zatrudnieniem cudzoziemców w Polsce jest wysoce zróżnicowane traktowanie obywateli państw trzecich w zależności od ich obywatelstwa, aktualnego tytułu pobytowego, a nawet obywatelstwa i statusu pobytowego członków rodziny.**

Mimo że polski współczynnik aktywności zawodowej ludności w wieku 15–89 lat jest najwyższy od dekady<sup>33</sup>, istotna grupa cudzoziemców przez długi czas może pozostawać **pozornie bierna zawodowo lub w szarej strefie na rynku pracy tylko z powodu obowiązujących regulacji w zakresie dostępu do rynku pracy, przewlekłości postępowań dotyczących zezwoleń na pracę, ograniczonych możliwości poszukiwania pracy bądź też braku uprawnień do prowadzenia jednoosobowej działalności gospodarczej.**

Legalne wykonywanie pracy przez cudzoziemca jest możliwe przy spełnieniu łącznie trzech przesłanek: 1) posiadania podstawy legalnego pobytu uprawniającego do wykonywania pracy; 2) posiadania odpowiedniego zezwolenia na dostęp do rynku pracy; 3) zawarcia stosownej umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej, na warunkach określonych w zezwoleniu na pracę. Tymczasem wielu cudzoziemców aktualnie oczekujących na zezwolenie na pracę/pobyt jest gotowych, lecz (z niezależnych od nich przyczyn) niezdolnych do podjęcia pracy w ciągu dwóch tygodni<sup>34</sup>.

Ponadto większość migrantów po utracie pracy nie ma możliwości rejestracji w urzędzie pracy w charakterze osoby poszukującej pracy ani – tym bardziej – bezrobotnego.

**B. Cudzoziemcy oczekujący na zezwolenie na pracę/zezwoleń na pobyt są wykluczeni z grona aktywnych zawodowo.**

W tej chwili cudzoziemcy przebywający legalnie w kraju w trakcie oczekiwania na zezwolenie pobytowe<sup>35</sup> często nie mogą podjąć zatrudnienia do

33 58,4% w pierwszym kwartale 2023 roku.

34 Bezrobotni według BAEL to osoby w wieku 15–74 lata, które spełniają jednocześnie trzy warunki:

- w okresie badanego tygodnia nie były osobami pracującymi (zgodnie z definicją pojęcia pracujący),
- aktywnie poszukiwały pracy, tzn. podjęły konkretne działania w ciągu 4 tygodni (wliczając jako ostatni – tydzień badany), aby znaleźć pracę,
- były gotowe (zdolne) podjąć pracę w okresie dwóch tygodni następujących po tygodniu badanym.

Do bezrobotnych zostały zaliczone także osoby, które nie poszukiwały pracy, ponieważ miały pracę załatwioną i oczekiwały na jej rozpoczęcie przez okres nie dłuższy niż 3 miesiące oraz dodatkowy warunek w BAEL – były gotowe ją podjąć.

35 Ustawa o cudzoziemcach, art. 108: 1. Jeżeli termin na złożenie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy został zachowany i wniosek nie zawiera braków formalnych lub braki formalne zostały uzupełnione w terminie: [...] 2) pobyt cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uważa się za legalny od dnia złożenia wniosku do dnia, w którym decyzja w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy stanie się ostateczna.

czasu wydania stosownych dokumentów. Z powodu notorycznie przeciągających się terminów postępowań dziesiątki tysięcy osób<sup>36</sup> są wykluczone z rynku legalnej pracy na nieokreślony czas.

Wstrzymanie możliwości podjęcia pracy wiąże się z obowiązującym ustawodawstwem regulującym dostęp do rynku pracy. Zgodnie z art. 87 ust. 1 pkt 12 lit. b ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy:

#### Art. 87.

1. Cudzoziemiec jest uprawniony do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli: [...]
  - 12) posiada zezwolenie na pracę oraz przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej: [...]
- b) na podstawie art. 108 ust. 1 pkt 2 lub art. 206 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach lub na podstawie umieszczonego w dokumencie podróży odcisku stempla, który potwierdza złożenie wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, jeżeli bezpośrednio przed złożeniem wniosku był uprawniony do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

20

Z kolei zgodnie z ustawą o cudzoziemcach:

#### Art. 108.

1. Jeżeli termin na złożenie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy został zachowany i wniosek nie zawiera braków formalnych lub braki formalne zostały uzupełnione w terminie
  - 1) wojewoda umieszcza w dokumencie podróży cudzoziemca odcisk stempla potwierdzającego złożenie wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy;
  - 2) pobyt cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uważa się za legalny od dnia złożenia wniosku do dnia, w którym decyzja w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy stanie się ostateczna.
2. Przepisu ust. 1 pkt 2 nie stosuje się w razie zawieszenia postępowania w sprawie udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy na wniosek strony.

W założeniach ustawy odciski mają być pobierane w dniu złożenia wniosku o pobyt czasowy, jednak w praktyce większość wniosków jest składana korespondencyjnie. Aktualnie, aplikując o zezwolenie na pobyt czasowy w trybie korespondencyjnym, cudzoziemcy czekają od 3 do 48 miesięcy na

<sup>36</sup> Różnica pomiędzy liczbą złożonych wniosków a uzyskanych zezwoleń w skali roku w 2023 roku.

spotkanie w urzędzie wojewódzkim w celu uzyskania stosownego stempla w paszporcie. Tymczasem instytucje publiczne zdają się ignorować problem zarówno na poziomie legislacyjnym, jak i na poziomie komunikacyjnym.

### **C. Test rynku pracy przyczyną zwłoki w podjęciu pracy przez cudzoziemca.**

Konieczność przeprowadzenia testu rynku pracy i uzyskania opinii starosty są pozostałością po przepisach z początków XXI wieku, kiedy imigracja zarobkowa była traktowana jako marginalne zjawisko. W warunkach rozszerzenia oświadczeń o powierzeniu pracy na wszystkie zawody test rynku pracy, wbrew intencjom ustawodawcy, nie chroni polskich obywateli. *De facto* stał się dwu-trzytygodniową zwłoką w procesie oczekiwania na zatrudnienie cudzoziemca. Ponadto pracownicy PUP regularnie podważają albo korygują oczekiwania pracodawcy pod względem kwalifikacji pracownika, co dodatkowo wydłuża termin wydania opinii. Jest to szczególnie dotkliwe dla pracodawców w przypadku zatrudniania pracowników przy pracach tymczasowych i sezonowych.

Tymczasem, w zależności od potrzeb lokalnego rynku pracy, oferty zgłaszane przez pracodawców do Powiatowych Urzędów Pracy w znacznej części (a w przypadku wielu dużych miast – prawie wyłącznie) wiążą się z koniecznością uzyskania opinii starosty w celu ubiegania się o udzielenia zezwolenia na pracę lub zezwolenia na pobyt i pracę.

### **D. Cudzoziemcy bez prawa do rejestracji w charakterze osoby bezrobotnej są wykluczeni z grona osób aktywnych zawodowo.**

Ustawa o promocji określa grupy cudzoziemców uprawnionych do rejestracji w charakterze osób bezrobotnych lub poszukujących pracy<sup>37</sup>. Kluczowym warunkiem jest tu status pobytowy cudzoziemca, a ponadto muszą być spełnione inne ustawowe kryteria<sup>38</sup>.

### **E. Zezwolenia na pracę ograniczone do konkretnego pracodawcy**

Cudzoziemiec może wykonywać wyłącznie pracę określoną w zezwoleniu na pracę lub pobyt i pracę. Jeśli zadania pracownika mają ulec zmianie, pracodawca musi najpierw zmienić zezwolenie na pracę (ewentualnie: cudzoziemiec musi podjąć się zmiany zezwolenia na pobyt i pracę). Nie pozwala to na płynną zmianę zadań pracownika (np. w związku z awansem). Zmiana zakresu obowiązków wymaga zmiany zezwolenia na pobyt i pracę nawet w obrębie jednej firmy. Jest to problematyczne szczególnie w małych firmach, gdzie pracownicy wykonują różnorodne zadania w ramach jednego stanowiska. Z powodu uzależnienia statusu pobytowego oraz możliwości zarobkowania od faktu posiadania zezwolenia u konkretnego pracodawcy, cudzoziemiec nie może szybko zmienić miejsca pracy, nawet jeśli pada ofiarą nieuczciwego pracodawcy. Rezygnacja z pracy jest związana z ryzykiem

<sup>37</sup> Odpowiednie definicje zawarto w art. 2 ust. 1 pkt 2 i 22 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

<sup>38</sup> *Bezrobotny*, <https://www.zus.pl/bezrobotny>.

utruty źródła dochodu i tytułu pobytowego, bez możliwości podjęcia pracy w bliższej przyszłości.

Długi czas oczekiwania zezwolenia na pracę typu A, jak również pozwolenia na pobyt i pracę (karta czasowego pobytu) wiąże się z brakiem możliwości szybkiego zatrudnienia pracownika. Ponadto pracownikowi trudno zmienić pracodawcę, szczególnie gdy cudzoziemcowi zależy na szybkiej legalnej zmianie pracy np. w sytuacjach konfliktowych, niekomfortowej atmosfery itp.

Agencja pracy Foreign Personnel Service

## F. Nieuregulowana digitalizacja systemów zarządzania danymi.

Mimo że w ostatnich latach administracja publiczna dokonała istotnych postępów w zakresie digitalizacji części usług dotyczących procesów legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców, dzieje się to dotychczas głównie w ramach projektów UE, bez stosownej podstawy prawnej, a wręcz wbrew RODO<sup>39</sup>. Ta sytuacja nie tylko prowadzi do ryzyka niewłaściwego przetwarzania danych osobowych cudzoziemców, ale też do patologii w funkcjonowaniu urzędów wojewódzkich (niemożność rejestracji na złożenie lub uzupełnienie wniosku, gdyż narzędzia stworzone przez nieuczciwych pośredników blokują dostępne terminy na wizytę w urzędzie; tymczasem urzędnicy nie obsługują interesantów w godzinach pracy urzędu bez uprzednich zapisów).

### 3.1.2. Utrudniony dostęp do zawodów regulowanych, w tym zawodów medycznych

Zgodnie z przepisami ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy uzyskanie zezwolenia na pracę nie zwalnia z dodatkowych wymogów wynikających z przepisów o zawodach i działalności regulowanej. Oznacza to dodatkowe bariery aż w 352 zawodach (dla porównania – w Estonii jest to 107 zawodów, w Niemczech 164, we Włoszech 189, a na Litwie 88)<sup>40</sup>.

Co więcej, znacząca część zawodów obecnie regulowanych to zawody deficytowe, w których brakuje rąk do pracy. Zawodów takich w 2023 roku było 27, z czego osiem zostało uznane za długotrwale deficytowe. Jako branżę z największym deficytem rąk do pracy wskazuje się branżę budowlaną (siedem zawodów) oraz branżę medyczno-opiekuńczą (pięć zawodów), następnie zaś branżę produkcyjną, TSL (Transport, Spedycja, Logistyka) oraz edukacyjną (po cztery zawody)<sup>41</sup>. Naturalnym rozwiązaniem jest uzupełnienie

39 Mimo udostępnienia danych osobowych cudzoziemiec powinien mieć prawo do ich usunięcia. Nie jest to jednak możliwe w systemach: <https://mos.cudzoziemcy.gov.pl> oraz <https://inpol.mazowieckie.pl> (zaprojektowanych przez UDSC / WSC MUW).

40 Stan na lipiec 2023 roku.

41 K. Antończak-Świder, A. Biernat, *Barometr zawodów 2023. Raport podsumowujący badanie w Polsce*, Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, Kraków 2022, s. 24–28.

tych braków przez otwarcie zawodów na imigrantów, szczególnie w obecnej sytuacji, gdy olbrzymia część z nich pracuje poniżej swoich kwalifikacji (w przypadku imigrantów z Ukrainy w 2019 roku było to aż 77%)<sup>42</sup>.

Polska już obecnie posiada w tym zakresie pozytywne doświadczenia – w związku z pandemią COVID-19 ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie warunkowych trybów dostępu do zawodów lekarza i lekarza dentystry dla cudzoziemców spoza Unii Europejskiej, czego skutkiem okazało się ponad 800 pozytywnych decyzji o dopuszczeniu do zawodu (stan na luty 2022 roku). Następnie tzw. specustawa ukraińska<sup>43</sup> rozszerzyła tryb warunkowy o obywateli Ukrainy w przypadku zawodów lekarza, lekarza dentystry, pielęgniarki oraz położnej niezależnie od trwania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, a także w ograniczonym zakresie zawodu psychologa.

Były to zmiany niewątpliwie pożądane, lecz niedostateczne i prowizoryczne (zwłaszcza wobec ich ograniczeń czasowych). Warunkowy tryb dopuszczenia do zawodu cechuje się daleko idącymi ograniczeniami. Przykładowo, nowelizacja covidowa zezwala na wykonywanie zawodu jedynie we wskazanej placówce i przez okres nie dłuższy niż pięć lat bez możliwości jego przedłużenia, a w przypadku otwarcia dostępu do zawodu psychologa dla obywateli Ukrainy prawo do świadczenia opieki psychologicznej obywatelom Ukrainy obowiązuje przez okres 18 miesięcy od 24 lutego 2022 roku.

Przykładu absurdalnej bariery w dostępie do zawodów regulowanych dostarcza branża edukacyjna – zgodnie z obecnymi przepisami ustawy o Karcie Nauczyciela cudzoziemiec może być zatrudniony w szkole, nie może jednak zostać nauczycielem mianowanym i dyplomowanym na podstawie mianowania, jeśli nie posiada obywatelstwa polskiego, obywatelstwa UE, Konfederacji Szwajcarskiej lub państw członkowskich EOG, choćby pracował w szkole już przez dłuższy czas i zbierał najbardziej pozytywne oceny pracy<sup>44</sup>. Trudno zrozumieć sens takiego ukształtowania przepisów, w szczególności w przypadku zawodu, w którym od wielu lat brakuje rąk do pracy.

W zakresie zawodów regulowanych często można natknąć się na podobne, bardzo trudne do zrozumienia przepisy – np. dlaczego cudzoziemiec nie może zostać w Polsce strażakiem?<sup>45</sup> Dlatego przepisy o zawodach regulowanych wymagają przeglądu i zmian pod kątem podobnych sytuacji.

Docelowo należy dążyć do ustanowienia trwałych mechanizmów dostępu do zawodów regulowanych dla cudzoziemców, w szczególności w obszarze zawodów deficytowych. W przypadku wielu zawodów należałoby wręcz znieść regulacje (czy rzeczywiście państwowej regulacji wymagają zawody

42 Dane: Polsko-Ukraińska Izba Gospodarcza, Foreign Personnel Service, *Profil społeczny migranta zarobkowego z Ukrainy*, 2019.

43 Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy.

44 Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, art. 10 ust. 5.

45 Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej służbę w PSP może pełnić obywatel polski.

takie jak kucharz okrętowy, producent rur stalowych, rybak rybołówstwa morskiego albo taksówkarz?). W przypadku zawodów, do których otwarto dostęp na zasadzie mechanizmu warunkowego, należy rozważyć wprowadzenie przejrzystej ścieżki uzyskania stałego prawa do ich wykonywania.

### 3.1.3. Utrudniony dostęp albo brak dostępu do usług publicznych w zakresie rynku pracy

Mimo że w ostatnich latach wśród interesantów Powiatowych Urzędów Pracy (PUP) istotnie przybyło cudzoziemców (głównie korzystających z ochrony czasowej), większość migrantów nie jest uprawniona do korzystania z usług publicznych służb zatrudnienia. Wśród nielicznych wyjątków są cudzoziemcy z długoterminowymi zezwoleniami na pobyt oraz małżonkowie obywateli polskich. Natomiast wśród cudzoziemców przebywających na pobycie czasowym lub wizach korzystanie z usług PUP to zdecydowanie rzadkość.

Tymczasem cudzoziemcy – jako osoby, których ścieżka zawodowa rozwija się w Polsce – mogliby reagować na oferty pracy zgłaszane przez lokalnych przedsiębiorców, szczególnie jeśli wziąć uwagę niską stopę bezrobocia, stałe zapotrzebowanie na pracowników w wielu zawodach oraz obsługę większości zgłoszeń w trybie zautomatyzowanym. Rozszerzenie dostępu dla cudzoziemców przebywających na terenie Polski do lokalnych ofert pracy pośrednio zmniejszyłoby skalę zapotrzebowania na sprowadzanie pracowników z zagranicy do Polski oraz przyczyniło się do istotnego odciążenia administracji publicznej i służby cywilnej w zakresie prowadzenia stosownych postępowań.

### 3.1.4. Legalizacja pobytu na podstawie pracy

Polskie prawo nie przewiduje możliwości legalizacji pobytu dla cudzoziemców-freelancerów. Nie ma dedykowanej wizej freelancera, jak jest np. w Niemczech<sup>46</sup>. Po przybyciu do Polski imigranci w większości przypadków nie mają możliwości rejestracji j.d.g., podczas gdy uzyskanie zezwolenia na pracę dla każdej umowy cywilnoprawnej nadal jest warunkiem legalnego wykonywania pracy. Ta sytuacja wypycha do szarej strefy i zniechęca do osiedlania się w kraju szczególnie przedstawicieli zawodów kreatywnych: artystów, dziennikarzy, grafików itd.

Dostępny w Polsce rozwiązaniem jest system inkubatorów: cudzoziemiec współpracuje z inkubatorem na podstawie umowy cywilnoprawnej, co pozwala legalizować pobyt i pracę pod warunkiem, że inkubator wystawia faktury usługobiorcom cudzoziemca. Opłata za usługi inkubacji odbywa się

46 German Missions in the United Kingdom, *D-Visa: Self-employed freelancers including artists*, <https://uk.diplo.de/uk-en/02/visa/-/2449408>.



z zasady w ramach abonamentu. To rozwiązanie nie jest więc korzystne dla cudzoziemców bez pewnych i raczej wysokich dochodów.

Pobytu w Polsce nie mogą zalegalizować także cudzoziemcy utrzymujący się z dochodu uzyskanego poza granicami RP, co wyklucza z grona potencjalnych mieszkańców Polski osoby, które chciałyby się przeprowadzić tu z powodów rodzinnych, kulturowych, estetycznych albo klimatycznych. Warto podkreślić, że po upływie 183 dni pobytu w kraju stają się oni rezydentami podatkowymi RP i są zobowiązani do rozliczenia PIT w Polsce niezależnie od miejsca uzyskania przychodu. Legalizacja na podstawie dochodów zagranicznych albo dochodów pasywnych (dywidendy, wynajem mieszkania itd.) jest możliwa w wielu krajach UE, np. w Niemczech, Portugalii, Hiszpanii.

### 3.1.5. Długa droga do naturalizacji

Polska na tle innych krajów UE nie ma rygorystycznych warunków uznania za obywatela, tym niemniej od lat ma niski wskaźnik naturalizacji. Jeśli traktować uznanie za obywatela jako zwieńczenie procesu (formalnej) integracji cudzoziemca, to zjawisko to wymaga większej uwagi.

Aby zostać uznanym za polskiego obywatela, cudzoziemiec musi spełniać jeden z poniższych warunków:

- Od co najmniej 3 lat, bez przerwy, legalnie przebywa w Polsce, na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE lub prawa stałego pobytu; ma stabilne i regularne źródło dochodu w Polsce; ma prawo do zajmowania lokalu mieszkalnego.
- Od co najmniej 2 lat, nieprzerwanie i legalnie, przebywa w Polsce, na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE lub prawa stałego pobytu, oraz od najmniej 3 lat jest w małżeństwie z obywatelem polskim lub nie ma żadnego obywatelstwa.
- Co najmniej od 10 lat nieprzerwanie i legalnie przebywa w Polsce; ma zezwolenie na pobyt stały, zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE lub prawo stałego pobytu; ma w Polsce stabilne i regularne źródło dochodu oraz tytuł prawny do zajmowania lokalu mieszkalnego.
- Co najmniej 1 rok nieprzerwanie i legalnie przebywa w Polsce; ma zezwolenie na pobyt stały, uzyskane w związku z polskim pochodzeniem lub Kartą Polaka.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim. Poza wymienionymi wyżej istnieją osobne ścieżki dla nieletnich i uchodźców, ale znajdują się one poza zakresem tego raportu; istnieje także procedura nadania obywatelstwa przez Prezydenta RP – jest uznaniowa i nie jest wprost związana z zaangażowaniem cudzoziemca w polski rynek pracy.

Jednocześnie, polski wskaźnik naturalizacji w 2021 roku wyniósł 1,7%, podczas gdy średnia unijna to 2,2%<sup>48</sup>. Hiszpania w 2021 roku uznała za obywateli 144 tysięcy migrantów, Francja i Niemcy – po 130 tysięcy, Włochy ponad 120 tysięcy, Szwecja – prawie 90 tysięcy, a w Polsce ta liczba nieco przekroczyła 10 tysięcy<sup>49</sup>.

rok	liczba naturalizowanych cudzoziemców (tys.)	liczba wydanych decyzji ws. zezwolenia na zamieszkanie (tys.)
2018	5,1	173
2019	6,6	207
2020	7,0	212
2021	7,5	276
2022	10,0	392

W latach 2018–2022 polskie obywatelstwo otrzymało ok. 37 tys. cudzoziemców, przede wszystkim obywateli Ukrainy i Białorusi. Wśród nowych obywateli ponad 30% skorzystało z procedury nadania przez Prezydenta RP, nie uznania (do głowy państwa mogą zwracać się cudzoziemcy nie spełniający warunków ustawowych, istnieje pewna dowolność w uzasadnieniu wniosku, aczkolwiek na decyzję Prezydenta w tej chwili czeka się około dwóch lat i w odróżnieniu od wojewody Prezydent nie musi uzasadniać swojej odmowy). Ponadto wśród wnioskodawców nie przodują migranci z długim stażem pracy, tylko posiadacze Karty Polaka oraz małżonkowie obywateli polskich<sup>50</sup>. Przyczyna tkwi w biurokratyzacji wcześniejszych etapów legalizacji: jeżeli cudzoziemiec, szczególnie pochodzący z kraju nieobjętego procedurą uproszczoną, traci pracę, to traci też podstawę do legalnego pobytu. Wyrobienie nowego zezwolenia na pracę lub pobyt zajmuje miesiące, a w tym czasie – na co wskazujemy w punkcie 3.1.1 – nie może legalnie pracować, czyli przestaje spełniać kryterium posiadania stabilnego i regularnego dochodu.

Inne przyczyny niskiego wskaźnika naturalizacji migrantów w Polsce to:

- trudności z udokumentowaniem nieprzerwanego pobytu i dochodu, stąd niemożliwość uzyskania statusu rezydenta po pięciu latach pobytu w Polsce i w konsekwencji opóźnienie momentu aplikowania o uznanie za obywatela polskiego;

<sup>48</sup> Wskaźnik jest liczony jako stosunek liczby osób, którym nadano obywatelstwo, do liczby cudzoziemców-rezydentów kraju z tytułem pobytowym dłuższym niż 6 miesięcy.

<sup>49</sup> Eurostat, Acquisition of citizenship statistics, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Acquisition\\_of\\_citizenship\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Acquisition_of_citizenship_statistics).

<sup>50</sup> I. Kacprzak, Rekordowa liczba cudzoziemców z polskim obywatelstwem. Najwięcej Ukraińców, Rzeczpospolita, 25 kwietnia 2023, <https://www.rp.pl/spoleczenstwo/art38386201-rekordowa-liczba-cudzoziemcow-z-polskim-obywatelstwem-najwiecej-ukraincow>.

- braki danych w bazach Straży Granicznej dotyczących dat wjazdu/wyjazdu cudzoziemców do Polski (braki adnotacji w przypadku podróży przez inne państwa Schengen);
- cudzoziemcy, szczególnie ci, którzy zaczęli jako pracownicy tymczasowi i sezonowi, nie pobierali nauki języka polskiego, więc nie mogą podejść do egzaminu na państwowy certyfikat B1. Przez brak certyfikatu z kolei nie mogą ani otrzymać statusu rezydenta, ani zostać uznani za obywateli;
- trudność z pozyskaniem dokumentów oraz transkrypcji aktów stanu cywilnego oraz aktów rozwodu/zgonu z krajów pochodzenia.

Brak obywatelstwa przekłada się na brak możliwości zatrudnienia migrantów w tych zawodach, których wykonywanie jest uzależnione od posiadania polskiego obywatelstwa. Jest to dotkliwe m.in. dla administracji publicznej, w ostatnich latach zmagającej się z brakami kadrowymi oraz koniecznością obsługi cudzoziemców w zrozumiałym dla nich języku. W przypadku migranta długie oczekiwanie na naturalizację oraz wyłączenie z procesu partycypacji politycznej w państwie zamieszkania istotnie wpływają na alienację i hamują procesy integracyjne.

### 3.1.6. Inne bariery

Po rozpoczęciu pełnoskalowej agresji rosyjskiej na Ukrainę na pierwszy plan wśród barier dla cudzoziemców wysunęły się takie kwestie jak **brak dokumentów, w szczególności poświadczających uprawnienia, kwalifikacje i okres pracy**. Sprawa dotyczy obywateli zarówno Ukrainy, jak i Białorusi i Rosji, którzy opuścili swoje kraje bez zamiaru powrotu, a nie mają ułatwień w dostępie do polskiego rynku pracy. Brak np. odpowiednich aktów stanu cywilnego czy książeczki pracy ma swoje konsekwencje dla postępowań administracyjnych dotyczących cudzoziemców. W obliczu braku możliwości uzyskania tej dokumentacji z okupowanych rejonów Ukrainy migranci nie mogą wykonywać wyuczonego lub też przez lata uprawianego zawodu, a inni nie mogą udowodnić wyższego wykształcenia na potrzeby obliczenia stażu.

Warunkiem otrzymania każdego zezwolenia na pobyt i obywatelstwa jest **ocena, czy cudzoziemiec nie stanowi zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego**. Ocena ta jest dokonywana przez Straż Graniczną, Policję i ABW. Jeżeli jedna z tych instytucji ma wobec cudzoziemca zastrzeżenia, przedstawia swoje racje w dokumencie o charakterze niejawnym. Choć ustawa o cudzoziemcach i ustawa o obywatelstwie polskim pozostawiają urzędnikom administracji wojewódzkiej ostateczną decyzję o przyznaniu prawa pobytu/obywatelstwa, to w praktyce pracownicy wydziałów spraw cudzoziemców nie podważają opinii służb. Natomiast cudzoziemiec, nie wiedząc nawet, o co jest podejrzewany, nie ma skutecznych mechanizmów odwołania się. Ta sytuacja jest szczególnie dotkliwa dla obywateli państw autorytarnych – Rosji, Białorusi, Tadżykistanu itd., gdzie władze otwierają przeciwko obywatelom fikcyjne sprawy karne, zgłaszają ich

służbom Interpolu i tym samym tworzą „dowody”, że stanowią oni zagrożenie. Obecny stan prawny był wielokrotnie krytykowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>51</sup>.

Zgodnie z ustawą z dnia 26 maja 2023 roku o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym na przedsiębiorcę prowadzącego pośrednictwo przy przewozie osób nałożono obowiązek weryfikacji faktu posiadania krajowego prawa jazdy przed rozpoczęciem współpracy z osobą, co spowoduje konieczność wymiany zagranicznych praw jazdy na krajowe przez migrantów-kierowców realizujących przewóz osób. W praktyce oznacza to, że cudzoziemcy pracujący w tej branży do czasu otrzymania polskiego dokumentu nie będą mogli realizować stosunku pracy (przepis wchodzi w życie po 12 miesiącach od dnia ogłoszenia, ale okres oczekiwania na wymianę prawa jazdy już teraz zajmuje kilka miesięcy).

Wiele polskich instytucji **wymaga od cudzoziemców apostylowanych dokumentów**, np. świadectwa maturalnego jako warunku rozpoczęcia studiów lub podjęcia pracy. Chociaż wymóg apostille jest wprost związany z tym, czy ojczyste państwo cudzoziemca przystąpiło do konwencji haskiej<sup>52</sup>, jest to sytuacja dotkliwa np. dla obywateli Kazachstanu czy Rosji, szczególnie osób starszych. Warto rozważyć, czy w niektórych sytuacjach dokument apostylowany nie mógłby być zastąpiony przez złożone oświadczenie pod rygorem odpowiedzialności karnej.

### 3.2. Praktyka administracji publicznej

Warto podkreślić, że dla większości cudzoziemców w Polsce największym dyskomfortu podczas funkcjonowania na rynku pracy wywołuje nie tyle brak albo wady istniejących norm prawnych, tylko ich implementacja przez administrację<sup>53</sup>.

Mimo rosnącej skali zapotrzebowania na zagranicznych pracowników i systematycznego wzrostu liczby wniosków, wciąż brakuje przygotowania na ich obsługę. Cyfryzacja usług częściowo przyspieszyła proces składania wniosków, jednak nadal trudno jest oszacować nakłady pracy na obsługę jednego klienta w ramach postępowania<sup>54</sup>. W publicznie dostępnych danych statystycznych nie znajdziemy informacji o liczbie cudzoziemców uprawnionych do podjęcia pracy bez zezwolenia.

51 Rzecznik Praw Obywatelskich, XI.533.2.2016.MS, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Do%20MSWiA%20w%20sprawie%20dost%C4%99pu%20cudzoziemc%C3%B3w%20do%20informacji%20niejawnych%20w%20toku%20post%C4%99powa%C5%84%20prowadzonych%20na%20podstawie%20ustawy%20o%20cudzoziemcach.pdf>.

52 Konwencja znosząca wymóg legalizacji zagranicznych dokumentów urzędowych, sporządzona w Hadze dnia 5 października 1961 r.

53 Najwyższa Izba Kontroli, Przygotowanie administracji publicznej do obsługi cudzoziemców, Warszawa 2019.

54 Kalkulacja ta jest niezbędna dla realistycznego oszacowania czasu pracy urzędników oraz etatów niezbędnych do obsługi zwiększającej się puli wniosków w postępowaniach dotyczących legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców w Polsce.

### 3.2.1. Nieodpowiedniość rzeczywistych terminów do ustawowych

Już w 2019 roku Najwyższa Izba Kontroli alarmowała, że administracja publiczna nie radzi sobie z obsługą lawinowo rosnącej liczby cudzoziemców przyjeżdżających do Polski. W wyniku kontroli przeprowadzonej w urzędach wojewódzkich, NIK ustaliła, że czas legalizacji pobytu cudzoziemców w latach 2016–2019 wydłużył się ponad trzykrotnie – z 64 do 206 dni (podczas gdy Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje termin 60 dni). W skrajnym przypadku cudzoziemiec na wydanie decyzji czekał ponad trzy lata. Inspektorzy zdiagnozowali problem: brakuje sprawnej, rzetelnej i terminowej obsługi, co jest spowodowane m.in. problemami kadrowymi w urzędach i niewystarczającym finansowaniem ich działalności, a także brakiem państwowych wytycznych w zakresie polityki migracyjnej<sup>55</sup>.

W okresie pandemii, mimo regulacji prawnych umożliwiających dalszy legalny pobyt bez konieczności aplikowania o dokumenty pobytowe, sytuacja pogorszyła się: w sześciu województwach średni czas oczekiwania na zezwolenie na pobyt czasowy przekroczył rok.

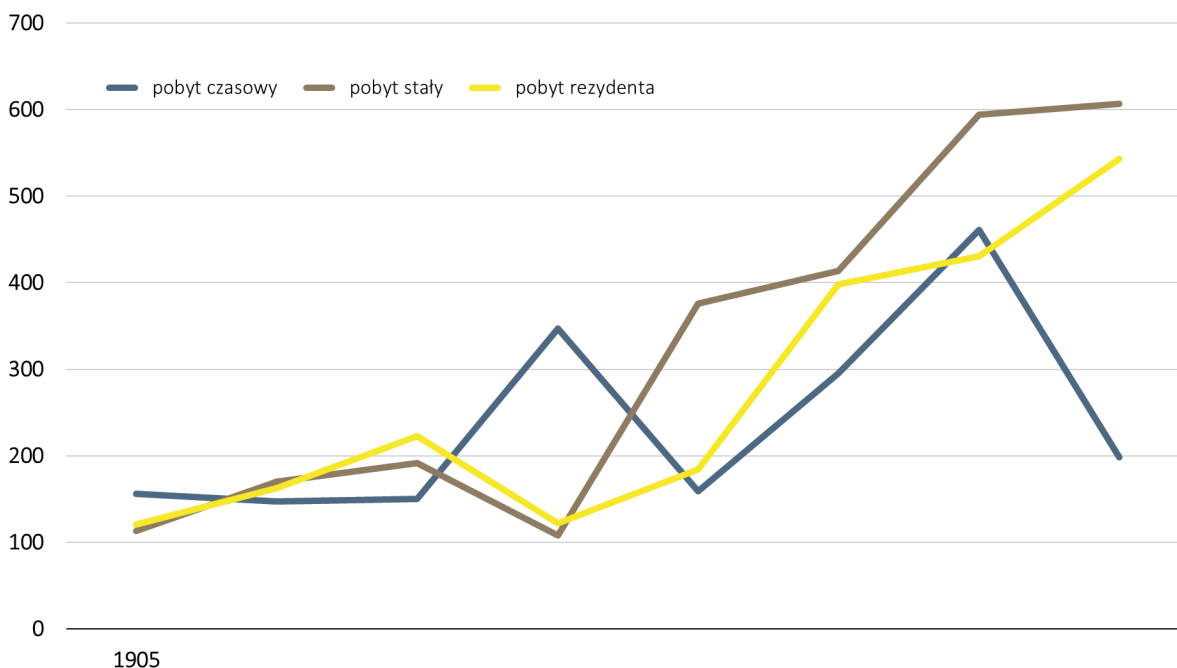
organ wydający decyzję	średni czas trwania postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy w 2020 roku (dni)	średni czas trwania postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy w 2021 roku (dni)
województwo dolnośląskie	575	472
województwo kujawsko-pomorskie	183	238
województwo lubelskie	141	173
województwo lubuskie	322	383
województwo łódzkie	207	281
województwo małopolskie	144	129
województwo mazowieckie	186	156
województwo opolskie	192	271
województwo podkarpackie	110	110
województwo podlaskie	108	173
województwo pomorskie	439	457
województwo śląskie	352	389
województwo świętokrzyskie	243	252
województwo warmińsko-mazurskie	153	200
województwo wielkopolskie	381	406
województwo zachodniopomorskie	395	505

Źródło: Odpowiedź UdSC z dnia 29 czerwca 2021 roku na wniosek o udostępnienie informacji publicznej  
Decyzje wydane w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 roku oraz w okresie od 1 stycznia do 31 maja 2021 roku. Średni czas trwania postępowania w sprawach o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy liczony jest od daty złożenia wniosku do daty wydania decyzji. Podany średni czas postępowania obejmuje decyzje pozytywne, negatywne, umorzenia oraz pozostawienie bez rozpoznania.

55 Najwyższa Izba Kontroli, Państwo niegotowe na cudzoziemców, 7 sierpnia 2019, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/panstwo-niegotowe-na-cudzoziemcow.html>.

Okres rozpatrywania spraw o udzielenie zezwoleń pobytowych w drugiej instancji też jest bardzo długi i wykazuje tendencję wzrostową.

**Wykres 1. Średni czas oczekiwania na rozpatrzenie odwołania (wydanie decyzji ostatecznej przez organ drugiej instancji) w latach 2013–2023 przed organem drugiej instancji (dni)**



Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców, informacja z 6 marca 2024 roku

W przypadku spraw toczących się w postępowaniach odwoławczych przed Szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców w 2020 roku, średni czas oczekiwania na decyzję od organu drugiej instancji wynosił 412 dni, a w 2021 roku – 511 dni<sup>56</sup>.

Kwestia przewlekłości postępowań była przedmiotem licznych skarg cudzoziemców, a ostatnio też kolejnego wystąpienia RPO do Ministra Spraw Wewnętrznych<sup>57</sup>; opisywano ją też w artykułach prasowych. Jednak zamiast zmienić sytuację<sup>58</sup>, w urzędach wojewódzkich podjęto decyzję o ograniczeniu skarg w tym zakresie i umocowaniu prawnym przewlekłości postępowań

<sup>56</sup> Na czas rozpatrywania odwołania wpływa okres od wniesienia odwołania/zażalenia do organu I instancji do przekazania do Szefa UDSC oraz długotrwałe postępowania toczące się przed sądami administracyjnymi. Średni czas trwania postępowania odwoławczego w sprawach o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy liczony jest od daty złożenia odwołania do daty wydania decyzji.

<sup>57</sup> Biuletyn Informacji Publicznej RPO, Rzecznik: przewlekłość załatwiania spraw cudzoziemców może jeszcze bardziej się wydłużyć. Odpowiedź MSWiA, 3 lipca 2023, 21 listopada 2023, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-cudzoziemcy-wojewodowie-przewleklosc-mswia>.

<sup>58</sup> 29 stycznia wprowadzono do ustawy o cudzoziemcach zmianę (art. 112a) nakazującą wydawanie decyzji w sprawie zezwoleń na pobyt czasowy w ciągu 60 dni.

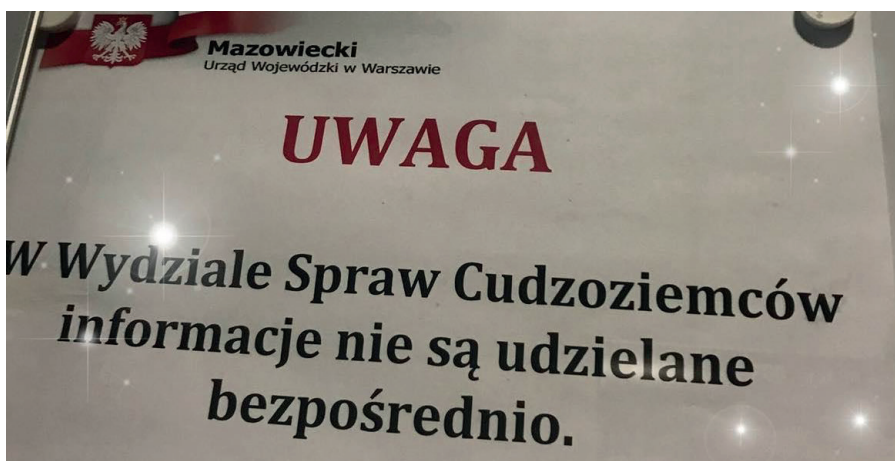
w sprawach cudzoziemców najpierw na mocy specustawy covidowej, a później na mocy ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa<sup>59</sup>.

W konsekwencji objęci postępowaniem cudzoziemcy i członkowie ich rodzin nie są w stanie planować swojej przyszłości – zarówno prywatnej, jak i zawodowej. Szczególnie dotkliwa sytuacja staje się dla tych pracowników, których praca jest związana z wyjazdami zagranicznymi.

### 3.2.2. Utrudniony kontakt z urzędami odpowiedzialnymi za kwestie legalizacji pobytu cudzoziemców

Mimo wynikających z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego obowiązków<sup>60</sup>, pracownicy Wydziałów Spraw Cudzoziemców (WSC) mają tendencję do zawężania możliwości bezpośredniego kontaktu między cudzoziemcami a urzędem wojewódzkim. Prawie dekadę temu niektóre województwa (w tym mazowieckie) zlikwidowały stanowiska informacyjne, nie są także odbierane telefony infolinii, a odpowiedź na korespondencję mailową następuje z opóźnieniem i często nie zawiera danych pracownika przygotowującego odpowiedź. Jak wskazuje doświadczenie autorek, nawet w trakcie składania wniosku urzędnicy często udzielają wymijające lub błędne odpowiedzi na stosunkowo proste pytania cudzoziemców.

Na żadnym ze stanowisk w WSC udzielanie informacji cudzoziemcom nie wchodzi do zakresu obowiązków, a znajomość języków obcych nawet nie jest wymieniana wśród atutów kandydata. Głównym kanałem komunikacji z urzędem stały się formularze kontaktowe.



Źródło: Archiwum prywatne Ksenii Naranovich, Warszawa, październik 2018 roku

<sup>59</sup> Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy, art. 100d.

<sup>60</sup> Art. 9. Organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego.

Trudno więc dziwić się niechlubnym komentarzom zdesperowanych cudzoziemców pozostawianym na profilach Google Wydziałów Spraw Cudzoziemców Urzędów Wojewódzkich.

### 3.2.3. Wadliwe wezwania do uzupełnienia dokumentacji w ramach postępowań

W ostatnich latach w niektórych urzędach wojewódzkich rozpowszechniła się niepokojąca praktyka wydawania wezwań do uzupełnienia dokumentów w sprawach dotyczących legalizacji pobytu cudzoziemców bez analizy sytuacji wyjściowej interesantów oraz dokumentacji już załączonej do akt sprawy<sup>61</sup>.

W najlepszym razie cudzoziemiec jest ponownie wzywany do dostarczenia dokumentacji już wcześniej załączonej do postępowania, czasami jednak – do przedstawienia dokumentów wcale jego sprawy nie dotyczących. **Brak zindywidualizowanej analizy sprawy przed wystawieniem wezwania stał się rutyną rzekomo przyspieszającą postępowanie, w praktyce jednak jest to przerzucanie na cudzoziemca obowiązku ponownego przeanalizowania swojej sytuacji prywatnej i zawodowej oraz kontroli zestawu załączonych dokumentów.**

W obliczu częstych przypadków zagubienia dokumentacji<sup>62</sup> w Wydziałach Spraw Cudzoziemców migranci traktują takie wezwania z pełną powagą i ponownie dostarczają kopie dokumentów do akt sprawy. Każda sprawa rzekomo jest rozpatrywana indywidualnie, w praktyce dokumentacja jest załączana kilkakrotnie, a organ, powołując się na niedostarczenie dokumentów, wydaje – jak wskazują migranci podczas licznych rozmów z autorami – decyzje negatywne nawet w sprawach odpowiednio udokumentowanych i tym samym przerzuca zadanie ponownej analizy sprawy na organ drugiej instancji.

---

<sup>61</sup> To zagadnienie cztery lata temu było przedmiotem interwencji Stowarzyszenia Interwencji Prawnej, jednak nie zmieniło to praktyki funkcjonowania urzędów w tym zakresie. Zob. Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, *Walczymy z błędnymi wezwaniami dla cudzoziemców*, 7 października 2019, <https://interwencjaprawna.pl/interwenujemy-w-sprawie-mylacych-wezwan-dla-cudzoziemcow/>.

<sup>62</sup> Np. Uwaga!, „Cudzoziemiec jest dziadem”. *Imigranci mają kłopoty przez urzędniczą opieszałość*, 31 października 2019, <https://uwaga.tvn.pl/reportaze/cudzoziemiec-jest-dziadem-imigranci-maja-klopoty-przez-urzednicza-opieszalosc-ls6696686>.



## 4. Rekomendacje

*Olena Babakova, Ksenia Naranovich*

Aby usprawnić integrację cudzoziemców na polskim rynku pracy, szczególnie migrantów długookresowych, potrzebne są: uspoźnienie przepisów, usprawnienie procesów wydawania zezwoleń na pracę i zamieszkanie oraz rozszerzenie procedury oświadczeniowej na inne kraje, mając na uwadze grupy cudzoziemców obecnych w Polsce, a także liberalizacja dostępu do zawodów regulowanych oraz inkluzywna polityka migracyjna zachęcająca do osiedlenia się w Polsce szczególnie pożądanym z punktu widzenia potrzeb rynku pracy grup cudzoziemców.

Jako działania możliwe do wprowadzenia już w perspektywie krótkookresowej, proponujemy:

**Rozszerzenie listy krajów, których obywatele objęci są procedurą uproszczoną (oświadczenie o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi).** Mając na uwadze sytuację międzynarodową oraz realne ograniczenia mobilności wśród obywateli Ukrainy i Białorusi, warto rozszerzyć oświadczenia na obywateli innych krajów. Wyboru krajów mogą wspólnie dokonać MSWiA oraz MPRIPS, analizując lokalne zasoby rynku pracy, obecność odpowiednich diaspor w Polsce i, oczywiście, kwestie bezpieczeństwa.

**Uwzględnianie dotychczasowego doświadczenia zawodowego cudzoziemca w Polsce przy rejestracji zezwolenia na pracę (jako alternatywa dla informacji starosty).** W kontekście zmiany pracodawców przy pracy na analogicznych stanowiskach warto zrezygnować z informacji starosty przy wydaniu kolejnego zezwolenia, o ile cudzoziemiec wykonywał pracę w podmiocie prowadzącym działalność z tym samym kodem PKD i na tym samym stanowisku (kod KZIS). Skróci to czas oczekiwania na wydanie zezwolenia (a więc i okres pozostawania cudzoziemca w biernym oczekiwaniu na podjęcie zatrudnienia i bez źródła dochodu) oraz pomoże pracodawcom realistycznie planować rekrutację.

**Zaktualizowanie wykazu zawodów i rodzajów pracy, w stosunku do których wydanie zezwolenia na pracę nie wymaga informacji starosty (lub zlikwidowanie wymogu uzyskania informacji starosty).** Wojewodowie<sup>63</sup> mogliby regularnie (corocznie) aktualizować wykaz zawodów i rodzajów pracy, w stosunku do których wydanie zezwolenia na pracę nie wymaga uwzględnienia informacji starosty. Jako podstawa do takich zmian może

---

63 Na podstawie art. 88c ust. 3 pkt 1 oraz art. 10 ust. 4.

być wykorzystany np. Barometr Zawodów<sup>64</sup> albo inne badania sytuacji na rynku pracy. To zmniejszyłoby nakłady pracy PUP, odpowiedzialnych za wydanie informacji starosty w tej chwili, oraz pomogłoby pracodawcom szybciej zatrudniać pracowników w zawodach deficytowych. Idąc dalej, należałoby w ogóle zastanowić się nad sensownością wymogu uzyskiwania informacji starosty o braku możliwości zaspokojenia wymogów kadrowych<sup>65</sup> – rozwiązanie to pochodzi z czasów wysokiego bezrobocia i zdaje się być niedostosowane do realiów obecnego rynku pracy.

**Ujednolicenie regulacji umożliwiających dostęp cudzoziemców do polskiego rynku pracy.** Obecna konstrukcja polskiego prawa tworzy kilkadziesiąt scenariuszy legalnego zatrudnienia migrantów w zależności od ich obywatelstwa, wykształcenia, relacji rodzinnych z obywatelami Polski i UE, a nawet momentu wjazdu na teren Polski. Prawa przyznawane poszczególnym grupom migrantów nie korespondują z poziomem ich integracji z polskim społeczeństwem i rynkiem pracy. Przykładowo, sprzeczność regulacji i brak konsekwencji w podejściu do poszczególnych grup cudzoziemców ilustruje art. 186 ust. 1 pkt 6 ustawy o cudzoziemcach<sup>66</sup>, umożliwiający legalizację pobytu absolwentom polskich uczelni poszukującym pracy na terytorium RP lub planującym rozpoczęcie wykonywania działalności gospodarczej; jednocześnie ta podstawa pobytu nie daje cudzoziemcom ani prawa do rejestracji w charakterze osoby bezrobotnej lub poszukującej pracy, ani prawa do założenia j.d.g.

**Zniwelowanie skutków wykluczenia cudzoziemców z rynku pracy w trakcie oczekiwania na wydanie zezwolenia na pracę i pobyt.** Jak wspomnieliśmy wyżej, oczekiwanie na zezwolenie często trwa ponad pół roku, w tym czasie cudzoziemcy z reguły nie mogą podjąć legalnej pracy. Problem kolejek w urzędach wojewódzkich częściowo rozwiązałoby ujednolicenie prawa i uproszczenie procedur, aczkolwiek niezbędne też są dodatkowe środki na etaty w urzędach wojewódzkich oraz przeszkolenie kadry urzędniczej. Na razie warto przeformułować przepis art. 87 ust. 1 pkt 12 lit. b ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy tak, by umożliwić pracę w trakcie oczekiwania na zezwolenie na pracę **niezależnie od poprzedniej podstawy pobytu:**

<sup>64</sup> Barometr Zawodów – coroczne badanie zapotrzebowania na zawody realizowane w gronie ekspertów rynku pracy w każdym z powiatów na terenie kraju. Barometr dzieli zawody na trzy grupy: deficytowe, zrównoważone i nadwyżkowe.

<sup>65</sup> Zob. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Projekt ustawy o zatrudnianiu cudzoziemców*, <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zatrudnianiu-cudzoziemcow>.

<sup>66</sup> Art. 186. 1. Zezwolenia na pobyt czasowy ze względu na inne okoliczności udziela się cudzoziemcowi, jeżeli: [...] 6) jest absolwentem polskiej uczelni i poszukuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej pracy lub planuje rozpocząć wykonywanie działalności gospodarczej na tym terytorium.

12) posiada zezwolenie na pracę oraz przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej:

b) na podstawie art. 108 ust. 1 pkt 2 lub art. 206 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach lub na podstawie umieszczonego w dokumencie podróży odcisku stempla, który potwierdza złożenie wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, **jeżeli bezpośrednio przed złożeniem wniosku był uprawniony do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.**

- **Rozszerzyć grono cudzoziemców uprawnionych do rejestracji w charakterze osób poszukujących pracy.**

To rozwiązanie należy wprowadzić w pierwszej kolejności z myślą o obywatelach Ukrainy, którzy obecnie korzystają z ochrony czasowej w Polsce. Na razie ich uprawnienia są kontynuowane na mocy specustawy do dnia 30 września 2025 roku. Po skończeniu okresu ochrony są szczególnie narażeni na wykluczenie na rynku pracy.

- **Umożliwić osobom poszukującym pracy w Polsce dostęp do kursów języka polskiego finansowanych ze środków Funduszu Pracy.**

Znajomość języka polskiego przyczynia się do lepszej integracji migrantów nie tylko w miejscu pracy, ale i w środowisku lokalnym. W polskim prawie<sup>67</sup> przewidziano możliwość dofinansowania kursów języka polskiego dla bezrobotnych oraz poszukujących pracy cudzoziemców. W praktyce rozwiązanie to nie zyskało na popularności, ale mogłoby stać się skutecznym narzędziem integracji, skierowanym w pierwszej kolejności do cudzoziemców gotowych do podjęcia pracy w zawodach deficytowych.

- **Uznawać poświadczenia znajomości języka polskiego.**

Potwierdzenie znajomości języka polskiego na potrzeby aplikowania o status rezydenta długoterminowego UE w ostatnich latach było wyzwaniem dla wielu cudzoziemców. Mimo że rozszerzono zakres dokumentów, które mogą zastąpić państwowy certyfikat znajomości języka polskiego na potrzeby ubiegania się o status rezydenta długoterminowego UE<sup>68</sup>, nie rozszerzono katalogu dokumentów w postępowaniu o uznanie za obywatela polskiego, gdzie nadal nie uwzględniono np. egzaminu na tłumacza przysięgłego, jak też egzaminu ze znajomości języka polskiego, który składają zagraniczni lekarze i lekarze dentyści w trakcie nostryfikacji dyplomu

<sup>67</sup> Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, art. 40b. ust. 1: Starosta inicjuje, organizuje i finansuje z Funduszu Pracy szkolenia z języka polskiego dla bezrobotnych oraz poszukujących pracy cudzoziemców. Cudzoziemcom odbywającym szkolenie stypendium nie przysługuje.

<sup>68</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie wykazu poświadczeń znajomości języka polskiego potwierdzających znajomość tego języka wymaganą do udzielenia zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej.

w Polsce. Paradoksalnie, także egzaminatorzy uczestniczący w pracach komisji egzaminacyjnej przy państwowym egzaminie z języka polskiego jako obcego mający wykształcenie polonistyczne a nawet stopień doktora mogą nie spełniać wymogów do ubiegania się o polskie obywatelstwo.

- **Szerzej analizować dane dotyczące sytuacji cudzoziemców na rynku pracy.**

Wiosną 2022 roku, kiedy Polska otworzyła się dla obywateli Ukrainy uciekających przed wojną, widoczne stały się istotne powiązania pomiędzy napływem nowych mieszkańców a potrzebą przygotowania na to lokalnych instytucji polityki społecznej. W pierwszej kolejności metropolie – a właśnie tam mieszka i pracuje większość migrantów – powinny przygotować się na monitorowanie skali napływu cudzoziemców oraz odpowiednio doszkolić przedstawicieli poszczególnych instytucji do obsługi cudzoziemców. Warto skoordynować sposób zbierania danych pomiędzy miastami na obszarze całego kraju, by zapewnić ich porównywalność.

- **Zmienić przesłanki naturalizacji cudzoziemców**

Cudzoziemcy często latami legalnie przebywają na terenie Polski, a mimo to nie spełniają przesłanek do naturalizacji z uwagi na trudności z uzyskaniem decyzji o zezwoleniu na pobyt stały. Proponujemy uproszczenie jednej z przesłanek naturalizacji na wzór innych krajów europejskich (np. Niemcy, Austria), która wyjdzie naprzeciw problemowi.

#### **Art. 30 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim**

Za obywatela polskiego uznaje się: cudzoziemca przebywającego **legalnie** i nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od 3 lat na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej lub prawa stałego pobytu, który posiada w Rzeczypospolitej Polskiej stabilne i regularne źródło dochodu oraz tytuł prawny do zajmowania lokalu mieszkalnego

- **Otworzyć zawody regulowane dla cudzoziemców**

Problemem, na który ustawodawca do tej pory odpowiadał jedynie punktowo, jest brak dostępu cudzoziemców do wielu z zawodów regulowanych. Przekłada się to na marnowanie potencjału pracowników z zagranicy, którzy pracują poniżej swoich kompetencji. Należy dokonać przeglądu zawodów regulowanych i wprowadzić trwały i spójny system dostępu do takich zawodów dla cudzoziemców, a tam gdzie jest to możliwe – zderegulować dany zawód.

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

---

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

## **WSPIERAJ NAS!**

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

**Wyślij przelew na konto FOR (w PLN):  
68 1090 1883 0000 0001 0689 0629**





**dr Olena Babakova**

Dziennikarka, koordynatorka projektów w organizacjach pozarządowych, badaczka migracji. Autorka ponad stu publikacji prasowych na temat relacji polsko-ukraińskich oraz migracji zarobkowych i uchodźczych do krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Obecnie współpracuje z portalami Wirtualna Polska, Nasz Wybór, Europejska Prawda. W latach 2020–2021 stypendystka Rethink. CEE (German Marshall Fund). Od 2021 roku wykładowczyni na Wydziale Filologii i Dziennikarstwa Uczelni Vistula.



**Tetiana Gomon**

Przewodnicząca Komitetu ds. Migracji i Rynku Pracy Polsko-Ukraińskiej Izby Gospodarczej, koordynatorka kampanii społecznej „Partnerstwo i Zatrudnienie”. Od 10 lat zajmuje się zagadnieniami związanymi z migracją, współpracuje zarówno z sektorem pozarządowym i instytucjami publicznymi, jak i ze środowiskiem biznesowym. Redaktorka polsko-ukraińskiego portalu gospodarczego eDIALOG.media.



**Ksenia Naranovich**

Magister socjologii, specjalistka ds. polityki społecznej i polityki migracyjnej. Autorka i koordynatorka licznych projektów społecznych. Współpracowała z organizacjami międzynarodowymi, licznymi instytucjami publicznymi i prywatnymi w zakresie opracowywania rozwiązań sprzyjających integracji cudzoziemców w Polsce. Współzałożycielka oraz prezes zarządu Fundacji Rozwoju „Oprócz Granic”. Aktualnie pracuje w charakterze doradcy migracyjnego. Studentka Szkoły Doktorskiej SGH.



**Piotr Oliński**

Analitik prawny FOR. Liberał, absolwent prawa na Uniwersytecie Warszawskim, ukończył również Szkołę Prawa Niemieckiego organizowaną przez wydziały prawa Uniwersytetu Warszawskiego oraz Reńskiego Uniwersytetu Fryderyka Wilhelma w Bonn. Stypendysta Fundacji im. Konrada Adenauera oraz uczestnik programu Young Affiliate przy Network for Constitutional Economics and Social Philosophy. Autor publikacji na temat wolności gospodarczej, praworządności, regulacji, konkurencji oraz rynkowych rozwiązań dla klimatu.



Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju - FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A  
02-628 Warszawa

tel. +48 603516807  
e-mail: [info@for.org.pl](mailto:info@for.org.pl)

[www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)

